

# Les coopératives sociales et la construction du tiers secteur en Italie

La notion de tiers secteur s'est imposée en Italie à la fin des années quatre-vingt, au moment où les organisations et les pratiques de l'économie sociale ont été identifiées et valorisées. Il s'agit d'une définition par défaut d'un espace qui ne relève ni de l'État, ni du marché. C'est peut-être précisément pour cela qu'il a pu, parfois par la contrainte, inclure des pratiques et des organisations hétérogènes sous bien des aspects.

Il s'agissait essentiellement au début d'un contre-discours sur l'État-providence selon lequel il fallait « dépasser » aussi bien la solution autoritaire d'une « société totalement administrée » (de type collectiviste, mais également sociale-démocrate), que la solution néolibérale de la mise en liquidation des institutions de protection sociale, grâce à la contribution décisive des ressources du volontariat et à la capacité d'initiative de la société civile.

PAR  
OTA DE LEONARDIS  
ET  
TOMMASO VITALE\*

Dans le tiers secteur, deux traditions différentes d'action sociale ont convergé : – une tradition d'engagement social confessionnel, surtout catholique, enracinée dans la société italienne à travers les formes de « collatéralisme » de la Démocratie chrétienne (DC) dont la disparition l'a contrainte à se redéfinir. Elle a alors trouvé dans la formule du tiers secteur un espace pour renaître et maintenir, en la refaçonant, sa position de « courroie de transmission » entre le social et les administrations publiques, et de gestion clientéliste de fonds publics d'assistance. Se sont donc retrouvées côte à côte, dans le tiers secteur, aussi bien les anciennes organisations assistantielles et clientélistes présentes avant le développement de l'État-providence, comme les IPAB (les instituts caritatifs qui gèrent des institutions totales), que la tradition du catholicisme social progressiste, comprenant les expériences militantes des « communautés de base » et des prêtres ouvriers, et les nouvelles formes de militantisme catholique (comme le mouvement *Comunione e liberazione* en Lombardie et son puissant bras séculier, la *Compagnia delle opere*). Cette mouvance catholique occupe le terrain de l'assistance sociale qu'elle revendique au nom d'une compétence spécifique d'entraide et de solidarité concernant en particulier « les pauvres et les exclus ». Par ailleurs, l'influence de cette

\* Ota de Leonardis est professeur de sociologie à l'université de Milan

mouvance catholique dans la construction du tiers secteur se fait sentir dans le renouveau du thème de la famille, aussi bien pour définir les problèmes que pour évoquer les solutions ;

– la seconde tradition est celle des organisations et des mouvements de promotion des droits sociaux et de la citoyenneté en faveur des politiques et des services d'un *welfare* de type universaliste. La matrice est ici, au sens large, celle du mouvement ouvrier, politique et syndical. Ces groupes et ces mouvements sont engagés dans la transformation des appareils institutionnels de l'État-providence (comme le mouvement de « désinstitutionnalisation » des institutions totales), dans les secteurs psychiatriques, dans celui des mineurs/et des enfants, et enfin de la toxicomanie. C'est dans ce creuset que la notion « d'entreprise sociale » a été forgée, une notion qui est ensuite entrée dans le vocabulaire courant du tiers secteur pour définir les entreprises *nonprofit* qui agissent dans le social, et en particulier les coopératives sociales. Cette tradition insiste sur le thème des droits et de la citoyenneté. La critique de l'État-providence concerne son caractère inaccompli et sa sélectivité, alors qu'il s'agit de valoriser un principe d'*agency* pour les destinataires. Le terrain privilégié de l'action est une mise en valeur des contextes sociaux, non pas pour répondre directement aux besoins sociaux, mais pour construire des institutions qui donnent aux besoins et aux réponses correspondantes un statut public, politique<sup>1</sup>.

### ● La formule des coopératives sociales comme solution de compromis

La convergence de ces deux traditions hétérogènes dans la construction du tiers secteur comme « espace autonome » et institutionnellement reconnu, à côté de l'État et du marché, ne s'est pas faite de façon pacifique et neutre. La phase initiale est marquée par des luttes pour la conquête de positions d'influence dans le *policy making* et pour le contrôle des financements publics<sup>2</sup>.

La loi d'institution des coopératives sociales et l'histoire de sa mise en œuvre sont emblématiques. Les deux traditions invoquées ci-dessus contribuent à l'élaboration de ce nouvel instrument d'intervention. Les coopératives « de solidarité sociale » d'origine catholique assurent des services sociaux, tandis que les coopératives « de travail » s'occupent, dans la mesure du possible et en poursuivant l'objectif paradoxal du travail comme un droit, de l'insertion de malades mentaux et d'autres « inemployables » dans le monde du travail. Ces deux instances très différentes sont encadrées par la loi qui régle ces deux types de coopératives sociale et qui dit que le but d'une coopérative sociale est de « poursuivre l'intérêt général de la communauté pour la promotion humaine et l'intégration sociale des citoyens ». C'est surtout dans le dernier type de coopératives qu'on pratique la stratégie de l'entreprise sociale que nous évoquons ci-dessus, celle visant à transformer des services (avant tout publics) en « entreprises qui créent des contextes sociaux », des espaces de vie et d'action où valoriser les capacités de chacun des sujets impliqués, et de façon privilégiée des « personnes en difficulté ».

1. On parle ici de « validation », plus que d'insertion par le travail. « *Entreprise sociale* » est la métaphore avec laquelle on désigne tous ces projets finalisés à transformer les pratiques d'assistance pour favoriser, non seulement la simple (re)distribution des biens, mais aussi la redistribution des pouvoirs, des conditions de base pour l'expression et l'exercice de la subjectivité des personnes, de leur singularité et de leur participation à la vie sociale. Sur les expériences qui ont poursuivi et soutenu cette perspective, voir O. DE LEONARDIS, D. MAURI et F. ROTELLI, *L'impresa sociale*, Anabasi, Milan, 1994.

2. D'après le recensement des institutions *nonprofit* effectué par l'ISTAT (2001), le tiers secteur italien compte actuellement 221 412 organisations. Parmi celles-ci, la moitié se trouve en Italie du Nord et environ le deux tiers ont une activité principale dans le secteur de la culture, du sport, et des loisirs.

Ces deux types des coopératives sociales se réfèrent à deux philosophies différentes. Les « personnes défavorisées » sont les destinataires des prestations dans les premières, tandis qu'elles peuvent devenir des acteurs dans les secondes. Bien entendu, le texte de loi est un compromis, sachant que seule la pratique permet d'établir laquelle des deux philosophies prévaudra. Ainsi, les deux types de coopératives ont connu un fort développement, même si le modèle le moins exigeant d'offre de services sociaux l'emporte et que l'idée d'entreprise sociale se banalise comme synonyme d'entreprise *nonprofit*<sup>3</sup>.

### ● La construction du tiers secteur

Le processus de construction du tiers secteur est toutefois rapide, avec des moments de tension, qui contraignent les plus innovants et les plus exigeants en matière des droits à des compromis et une normalisation (sous peine d'être marginalisés et de disparaître) qui comporte quelques étapes cruciales :

– l'organisation du discours, notamment l'occupation des espaces du discours public sur les politiques et sur les principes normatifs de *welfare* et l'imposition d'un vocabulaire (le vocabulaire de la solidarité, du volontariat, du *nonprofit*, de la capacité d'initiative de la société civile) dont le tiers secteur se considère le dépositaire et l'authentique interprète<sup>4</sup>. L'un des phénomènes marquants des débats des années quatre-vingt-dix sur le *welfare* renvoie à la puissance rhétorique de ce discours sur le tiers secteur qui s'alimente des faveurs dont jouit en Italie la critique néolibérale de l'État, des institutions publiques, de la bureaucratie et de l'hyper-régulation. En effet, c'est l'autonomie et la capacité d'auto-organisation de la société civile, à laquelle restituer des pouvoirs contre l'État, qui est revendiquée à travers une « régulation promotionnelle » du tiers secteur. Les arguments de ces critiques ne sont pas tous irrecevables, mais leur signification est fortement marquée par le contexte. Le registre rhétorique du discours, plutôt expéditif et grossier, ne laisse pas beaucoup d'espace pour des nuances. À gauche par exemple, il est difficile d'y repérer les instances critiques de l'État-providence italien qui dénonçaient le non-respect de la promesse de citoyenneté : la subordination des droits sociaux à la condition salariale, la perpétuation de relations de dépendance dans l'obtention des services, la réduction des principes d'intégration sociale dans les pratiques et dans les cultures de la normalisation. En même temps, à l'ombre des revendications d'autonomie de la société civile, la matrice anti-étatiste de la tradition catholique italienne a trouvé le moyen de reprendre des forces (avec des rappels rituels à Tocqueville et à la démocratie américaine) et avec elle les loyalismes particularistes, le familialisme et le clientélisme qui ont historiquement façonné cette société civile, en affaiblissant les liens de coresponsabilité avec la *res publica*. Sur ce fond, le discours du tiers secteur a tendance à utiliser le langage des affaires privées, celui de l'offre et de la demande, du client et du libre choix, du marché ; mais aussi celui de l'altruisme, du don et de l'engagement volontaire, le langage de la conscience personnelle. Même la notion de solidarité subit un glissement sémantique. Elle passe de

3. Un peu plus de 60 % des coopératives sociales sont de type A, environ 37 % de type B et moins de 3 % sont mixtes.

4. À propos de la construction du discours sur le tiers secteur, il faudrait explorer aussi le rôle joué par la recherche scientifique. Il s'agit aussi, en effet, d'un processus de construction statistique, de définition, classification et mesure qui a conféré au tiers secteur une consistance objective et clairement identifiable qui a abouti à son « institutionnalisation » avec son apparition officielle dans les statistiques de l'ISTAT. Une grande partie du travail de recherche et de collecte des données a été conduit, directement ou indirectement, par des organisations appartenant au tiers secteur (et donc intéressées à en affirmer l'importance), parfois avec d'importants – mais pas hasardeux – calculs excessifs.

5. Les organisations du tiers secteur déclarent globalement environ 38 milliards d'euros et plus de 35 milliards d'euros de dépenses. Les valeurs économiques sont distribuées de façon non homogène entre les secteurs d'activité principaux : 60 % du total des *inputs* se concentrent dans les trois secteurs de l'assistance sociale, de la santé et de la culture, des sports et loisirs. Si on se réfère à l'activité principale, 63,1 % des organisations opèrent dans le secteur de la culture, des sports et loisirs (139 733 organisations). L'assistance sociale constitue l'activité principale dans 8,7 % des cas (19 234).

6. Cela concerne tout particulièrement les associations de promotion sociale (APS). Sont exclus de la définition d'association sociale : les partis politiques, les organisations syndicales, les associations d'employeurs ou de métiers et toutes les associations qui ont pour seul but la tutelle des intérêts économiques des associés.

7. O. DE LEONARDIS, « Social market, social quality, and the quality of social institutions », in W. BECK, L. VAN DER MAASEN et A. WALKER (dir.), *Social quality : a vision for Europe*, Cluwer law international, La Haye, 2000 ; C. DE VINCENTI et S. GABRIELE (coord.), *I mercati di qualità sociale*, Laterza, Bari, 2000.

l'idée de coresponsabilité pour garantir le lien social, à celle de vertu morale, synonyme d'altruisme et de disponibilité à l'égard du prochain et comme tel relevant de la conscience privé de l'individu. Elle exprime, par là, une connotation oblatrice, et devient une question de conscience qui se substitue, voire qui s'oppose, au « ciment de la société » constitué par des normes et des institutions, des droits et des devoirs qui font l'objet de la délibération publique. D'où des effets de moralisation et dépolitisation du discours. L'évolution du discours traduit l'influence des cultures et des pratiques qui ont caractérisé le modèle du *welfare* en Italie : l'architecture catégorielle qui subordonne la possession d'un droit à une appartenance ; la réduction de ce qui est public à ce qui relève de l'État et la réduction de l'État à une autorité *domestique* (à craindre, à émouvoir, à frauder) ; le clientélisme, avec son ensemble de liens de loyauté, d'arbitrages (négociations ?) et de faveurs personnelles, de relations plus que d'institutions<sup>5</sup> ;

– la construction du marché social. La séparation entre l'administration publique qui gère la politique sociale au moyen du levier financier, et les organisations du tiers secteur, qui offrent des services, devient un modèle justifié par une large et redondante production scientifique. Son application, qui a aussi été généralisée en Italie, a créé un marché social. Des entreprises sont nées de la rencontre de financements publics, donations privées et dispositifs de demande et d'offre. Naturellement la construction du marché social a eu lieu à travers une intense activité réglementaire du Parlement et des Régions. Après la promulgation, en juin 2001, d'une réglementation des coopératives sociales, des organisations de volontariat, et des organisations *nonprofit*, la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre a approuvé la proposition de loi qui réglemente l'associationnisme social, complétant ainsi le cadre de référence normatif du tiers secteur<sup>6</sup>. De plus, dans les douze derniers mois, le Parlement a promulgué cinq autres lois concernant directement la régulation du tiers secteur. Mais la construction du marché social a lieu dans un contexte caractérisé par un modèle de *welfare* extrêmement fragmenté, où les administrations locales n'ont pas encore de standards nationaux qui servent de référence dans la formulation des critères concernant les prestations à fournir. On peut trouver localement des « marchés de qualité sociale »<sup>7</sup>, mais aussi des espaces de marché où prospèrent de « bonnes affaires » déguisées en « œuvre de bienfaisance », ou encore d'anciennes traditions clientélistes qui donnent une apparence d'efficacité et d'efficacité (comme le cas des écoles privées, confessionnelles, qui sont devenues des coopératives sociales et conduisent la bataille pour la privatisation de l'école). Dans de nombreuses villes, une forme diffuse de *contracting-out* est constituée par une gestion des contrats publics, dont l'adjudication est subordonnée à la formulation de l'offre la moins dispendieuse, d'où une faible qualité des services et de l'encadrement du travail. Ce qui induit une déresponsabilisation réciproque de l'administration publique et des entreprises *nonprofit* ;

– l'innovation difficile : le poids du système des consortiums. Le dernier passage décisif, et le plus récent, dans la construction et dans la définition du tiers secteur est celui du regroupement des coopératives sociales en

consortiums. Ce processus traduit un impératif de création de partenariats au centre de tous les programmes européens, et stimulé par des incitations collectives de nature fiscale et financière. Chaque organisation se voit presque contrainte d'entrer dans un consortium, qui devient à son tour un acteur officiel des politiques, un partenaire crucial dans les processus de gouvernance. La rhétorique dominante voudrait que les consortiums soient des lieux d'apprentissage organisationnel qui « accroissent la visibilité, améliorent la capacité de négociation des coopératives sociales avec le secteur public, favorisent des formes de collaboration entre les organisations. Outre à leur rendre des services de type technique, elles accroissent leur légitimation politique et sociale<sup>8</sup> ».

Les motivations instrumentales des coopératives sociales, liées à la compétition sur le quasi-marché du financement, risquent de rendre insignifiante la question des objectifs, du sens et de la qualité de ce que l'on produit, encourageant, au contraire, des comportements opportunistes : recherche d'avantages immédiats, exploitation privée des biens et des ressources publiques et, *last but not least*, échange de faveurs et de services politiques. Les consortiums ont tendance à se fermer et à bloquer l'accès à l'espace même de négociation et d'établissement de contrats aux nouvelles coopératives sociales les plus innovantes. Des nombreuses politiques européennes et nationales participent de ce mécanisme par des incitations collectives, telles que des facilités fiscales et organisationnelles, et des soutiens économiques directs. La persistance de loyautés particularistes, l'incertitude du droit, « le marché des règles » et le manque de confiance dans les institutions agissent en ce sens<sup>9</sup>. Dans certains cas, les consortiums ont tendance à devenir des lobbies politico-affairistes qui reproduisent les clientélismes traditionnels par l'activation de liens privilégiés avec des segments de partis et certaines sphères du pouvoir politique. En Lombardie, le lien entre le gouvernement de la Région (et de façon plus personnelle avec son président Roberto Formigoni) et la *Compagnia delle opere*, confère à celle-ci une position de quasi-monopole sur le marché social. On aperçoit ainsi le risque, autour des consortiums, de voir se constituer une sorte de « gouvernement privé », où les choix publics sont dans les mains d'organismes situés dans un espace qui échappe au contrôle (et au discours) public et à la représentativité démocratique.

### ● Le penchant « privatiste » du welfare

L'impression d'ensemble qui se dégage de l'agencement actuel du *welfare* italien (sous l'égide de l'affirmation du tiers secteur) est une tendance à la « privatisation du social », ou mieux au « privatisme », à la réduction de la question sociale à des questions de choix, d'actions, d'intérêts, de rela-

*L'impression d'ensemble qui se dégage de l'agencement actuel du welfare italien (sous l'égide de l'affirmation du tiers secteur) est une tendance à la « privatisation du social », ou mieux au « privatisme ».*

8. M. AMBROSIANI (coord.), *Tra altruismo e professionalità. Terzo settore e cooperazione in Italia*, Franco Angeli, Milan, 1999.

9. C. DONOLO, *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Rome, 2001.

10. Une part consistante des collectifs qui ont participé au *Genoa social forum* sont des coopératives sociales ou, en général, des organisations du tiers secteur.

tions et de vertus morales privées. Une tendance à la disparition de la référence aux problèmes et aux biens collectifs, aux choix publics qui produit une dépolitisation des critères de justice et une tendance à la diffusion dans le *welfare* de cultures et de pratiques affairistes. Un ingrédient décisif manque à la recette proposée par le tiers secteur comme solution aux nombreuses limites de l'État-providence italien : la politique, considérée comme vie publique, comme la sphère de discussion dans laquelle se développent conflits et délibérations sur les problèmes et les solutions qui intéressent la collectivité ; un espace dans lequel acteurs, biens et pratiques revêtent un statut public. Sans cet ingrédient, le médium, à travers lequel le lien entre conditions de vie de l'individu et choix collectifs s'alimente et se rend visible, va tomber. Ce risque est peut-être plus insidieux en Italie : le champ du *welfare* est caractérisé par une conception instrumentale de l'État et des institutions, typique d'une certaine pensée de gauche (et, en particulier, par le mythe spontanéiste de la libération du social), ainsi que par les cultures anti-institutionnelles et privatistes de la tradition catholique italienne. C'est l'impression qui prévaut pour l'instant, mais le cadre reste ouvert et diversifié. Il n'est pas exclu – si les tensions internationales devaient retomber – que la mobilisation des énergies politiques après le G8<sup>10</sup> repolitise aussi le champ du *welfare*, et lui restitue un caractère dynamique et conflictuel. ●